

Hallintovaliokunnalle

13.11.2019

Suomen Punaisen Ristin lausunto

Asia: Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 18/2019)

Suomen Punainen Risti (SPR) kiittää mahdollisuudesta antaa lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

Suomen Punainen Risti on viranomaisia tukeva julkisoikeudellinen yhdistys, jonka oikeudellisesta erityisasemasta on Suomessa säädetty lailla (238/2000) sekä sen nojalla annetulla tasavallan presidentin asetuksella (827/2017). Suomen Punainen Risti ylläpitää Maahanmuuttoviraston kanssa tehdyn sopimuksen mukaisesti vastaanottokeskuksia sekä vastaa Suomeen saapuvien kiintiöpakolaisten vastaanotosta ja perheen yhdistämisestä. Suomen Punaisen Ristin toimivalta vastaanottokeskusten tai järjestelykeskuksen ylläpitäjänä perustuu viranomaisten kanssa tehtyyn sopimukseen, ja järjestön erityisosaamiseen, ei laissa säädettyyn tehtävään.

Suomen Punainen Risti noudattaa kaikessa toiminnassaan Punaisen Ristin periaatteita, joihin kuuluvat muun muassa inhimillisyys ja riippumattomuus. Punainen Risti arvioi toimintaansa aina sen omien periaatteiden pohjalta. **Niiltä osin, kun asian käsittelyyn sisältyy harkintavaltaa, Suomen Punainen Risti pidättäytyy tehtävästä, mikäli se on ristiriidassa järjestön perusperiaatteiden kanssa.** Suomen Punaisesta Rististä annetun asetuksen mukaan myös valtion ja kuntien viranomaisten sekä muun julkisen vallan käyttäjien tulee kunnioittaa Punaisen Ristin perusperiaatteita.

SPR pitää hyvänä uudistuksena säätää henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa yhdessä laissa aiemman useaan lakiin perustuneen sääntelyn sijaan. Esityksessä on kuitenkin edelleen ongelmallisia kohtia.

SPR on lausunut rauenneesta hallituksen esityksestä (224/2018) lausunnoillaan sisäministeriölle 15.6.2018 sekä hallintovaliokunnalle 23.1.2019. Lisäksi SPR on lausunut käsillä olevasta luonnoksesta kokonaisuutena sen valmisteluvaiheessa sisäministeriölle 7.6.2019. Tässä lausunnossa keskitymme vain Suomen Punaiselle Ristille, vastaanottokeskuksia ylläpitävänä tahona, keskeisimpiin kohtiin.

Yleisesti huomioimme, että SPR pitää erityisen huolestuttavana sitä, että turvapaikanhakijoita koskevia tietoa käytetään enenevässä määrin erilaisiin, muihin kuin alkuperäiseen, tarkoituksiin ja näin **vastaanotto toiminnan, turvapaikka- tai perheen yhdistämisprosessin ja toisaalta maastapoistamismenettelyn välisiä rajapintoja ollaan hiljalleen häivyttämässä.** Hallituksen esityksessä madalletaan rekisteröityjen henkilötietojen suojaa niissä tilanteissa, joissa rekisteriä ylläpitävä taho joutuu ehdotetun lain nojalla luovuttamaan tietoja toiselle viranomaiselle. **Tie-**

tojen käsittelykynnyksen laskeminen välttämättömyysvaatimuksesta tarpeellisuusvaatimukseksi laajentaa tiedonsaantia, eikä tarpeellisuusvaatimuksen tulevasta tulkinnasta tai laajennuksen vaikutuksista rekisteröityjen oikeuksien kannalta ole esitysluonnoksessa tehty riittävää arviota. Tietosuojasetuksen lähtökohtana on suojella luonnollisten henkilöiden perusoikeuksia ja -vapauksia ja erityisesti heidän oikeuttaan henkilötietojen suojaan.

12§ Henkilötietojen käsitteleminen muussa kuin alkuperäisessä käsittelytarkoituksessa

Esitetyn 12§:n nojalla rekisterinpitäjä saa salassapitosäännösten estämättä käsitellä lain nojalla kerättyjä ja tallennettuja muita kuin erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia henkilötietoja mm. jos tiedot ovat tarpeen kansainvälistä suojelua hakeviin, tilapäistä suojelua saaviin tai ihmiskaupan uhreihin liittyvien tehtävien hoitamista taikka ulkomaalaisen Suomessa oleskelua tai maahantulon liittyvien tehtävien hoitamista varten. **Suomen Punainen Risti katsoo, että vastaanottotoiminnassa kerättyjen tietojen saattaminen esimerkiksi päätöksentekijän tietoon on omiaan heikentämään vastaanottokeskusten asukkaiden luottamusta vastaanotto toimintaan. Kuten yllä on todettu, vastaanottotoiminnan, turvapaikka- tai perheenyhdistämisprosessin ja toisaalta maastapoistamismenettelyn välisiä rajapintoja ollaan hiljalleen häivyttämässä.** Jo nyt vastaanottokeskuksissa on havaittavassa, että asiakkaat eivät uskalla avoimesti puhua henkilökunnan kanssa, koska uskovat sillä voivan olevan vaikutusta asiansa käsittelyyn.

Vastaanottokeskuksen arjen haasteita helpottaa henkilökunnan ja asukkaiden molemminpuolinen luottamus, johon esitysluonnoksessa ehdotettu tietojen luovuttamiskynnyksen madaltaminen voi vaikuttaa. Vastaanottotoiminnassa kerätyistä tiedoista moni voitaisiin saattaa esimerkiksi päätöksentekijän tietoon lisäselvityspyynnöllä. Vastaanottokeskus voi lausua asiasta, ilman, että tiedot annetaan suoraan rekisteristä, jonne niitä ei ole välttämättä kirjattu riittävällä tarkkuudella esimerkiksi kansainvälistä suojelua koskevaa päätöksentekoa huomioiden. Lisäksi lisäselvityspyyntöjä voi turvapaikanhakijan asiassa osoittaa hakijan avustajalle, jonka tehtäviin niihin vastaaminen kuuluu.

Lisäksi huomioimme, että hallituksen esityksessä (s. 20) todetaan, että "[o]n mahdollista, että esimerkiksi tietojen käsittelytarkoituksia tai tietojen luovuttamisia rajoitetaan unionin lainsäädännössä enemmän kuin nyt valmisteltavana olevassa maahanmuuttohallinnon henkilötietolaissa". Esitysluonnoksessa todetaan, että henkilötietojen käsittelyssä on noudatettava EU:n henkilötietojen käsittelyä koskevia säännöksiä niissä tilanteissa, joissa unionin säännökset saavat normihierarkian johdosta etusijan. Hallituksen esityksessä esiin tuotu esimerkki ns. vastuunmäärittämisasetuksen 34 artiklan 7 kohdan osalta osoittaa, että laki ei ole sopusoinnussa Suomea velvoittavan vastuunmäärittämisasetuksen kanssa. Vastuunmäärittämisasetuksessa todetaan, että "[v]aihdettuja tietoja saadaan käyttää ainoastaan 1 kohdassa mainittuihin tarkoituksiin. Ehdotetun lain 12 §:n mukaan myös muiden kuin 34 artiklan 7 kohdassa tarkoitettujen viranomaisen ja tahojen olisi mahdollista saada ko. tietoja. **Suomen Punainen Risti katsoo, että lainsäätäjän ei tulisi säätää sellaista lakia, jonka se tietää olevan mahdollisesti ristiriidassa Euroopan unionin etusijan saavien säännösten kanssa.**

Suomen Punainen Risti haluaa muistuttaa, että lokakuun 2019 lopussa Suomessa on 38 aikuisten vastaanottoyksikköä, jotka toimivat Maahanmuuttoviraston ohjauksen ja valvonnan alaisina. Yksiköitä ylläpitävät valtio (Maahanmuuttovirasto), kaupungit ja kunnat, Suomen Punainen Risti, useampi elinkeinonharjoittaja sekä kristillinen opisto ja rekisteröity yhdistys. **Tietoja pyytäviä ja luovuttavia tahoja on niin paljon, että unionin lainsäädännön noudattaminen käytännön toiminnassa, ja ylipäätään sen tunnistaminen milloin kyseistä lainsäädäntöä tulee soveltaa kansallisen lainsäädännön sijaan, ei voi jäädä yksittäisen tahon ammattitaidon ja yleistason ohjeistuksen varaan.**

14§ Henkilötietojen luovuttaminen

Hallituksen esityksen mukaan (s. 80): "Tietoja luovuttavan tahon tulisi arvioida tiedonsaantia koskeva pyyntö luovuttamisen laillisten edellytysten kannalta. Rekisterinpitäjän vastuu sisältää velvollisuuden arvioida, mitä tietoa se luovuttaa vastaanottavan viranomaisen tiedonsaantioikeuden nojalla." Tietoja luovuttavan on arvioitessaan tietojen luovutuksen edellytyksiä otettava huomioon muun muassa "mihin tarkoitukseen henkilötietoa pyydetään, onko pyydetty tieto yksilöity riittävällä tavalla käyttötarkoitus huomioiden, [ja] onko tieto sekä tietoa pyytävä viranomainen yksilöity riittävällä tarkkuudella [...]".

Suomen Punainen Risti pitää edelleen huolestuttavana sitä, että tietoja luovuttava rekisterinpitäjä joutuu tekemään arvion ja ottamaan vastuun siitä, ovatko luovutettavat tiedot tarpeen niitä pyytävälle, minkä voidaan katsoa edellyttävän hyvin monialaista tietämystä ja ymmärrystä eri rekisterinpitäjien tehtävissä tarpeellisista tai välttämättömistä tiedoista. Kuten edellä on mainittu, henkilötietoja käsitteleviä erillisiä vastaanottokeskuksia on lähes 40 ja niitä ylläpitää hyvin monet erilaiset tahot, ja on varsin kyseenalaista kykenevätkö ne kaikki näin kattavaan arviointiin heille annettavien tietojen valossa. Kynnys kieltäytyä antamasta pyydettyjä tietoja viranomaiselle voi olla käytännössä korkea, vaikka rekisterinpitäjä arvioisikin, ettei perusteita tietojen luovuttamiselle ole.

Ottaen huomioon myöhemmän käsittelyn tarkoituksen yhdenmukaisuuden arvioinnin haasteet, **Suomen Punainen Risti katsoo, että se tulee rekisterinpitäjän tehtävässä käyttämään harkintavaltaa lain ja omien perusperiaatteidensa puitteissa, ja pidättäytyy tehtävästä, mikäli se on ristiriidassa järjestön perusperiaatteiden kanssa.**

21 § Automatisoidut yksittäispäätökset

Suomen Punainen Risti pitää hyvänä täsmennyksenä virkavastuun kohdentumista sekä automaattisten yksittäispäätösten algoritmin julkisuutta. SPR pitää myös hyvänä hallituksen esityksen täsmennyksiä siitä, että automatisoitu yksittäispäätös voidaan tehdä, kun asia ratkaistaan hakemuksen mukaisesti tai kun hakemus raukeaa ulkomaalaislain nojalla. Esityksessä automaattinen yksittäispäätös on sidottu hallintolain 34 §:n 2 momenttiin, jossa määritellään tilanteet, jossa päätös voidaan tehdä asianosaista kuulematta.

Hallintolain 34.2 § jättää kuitenkin edelleen tulkinnanvaraa kuulemisen tarpeellisuudesta. **Suomen Punainen Risti katsoo siksi, että esityksessä tulee tar-**

kemmin määritellä ne tilanteet, joissa automaattinen yksittäispäätös voidaan tehdä ts. ainoastaan silloin kun päätös tehdään hakemuksen mukaisesti taikka se raukeaa hakijan peruutettua hakemuksensa, kuoltua tai sen johdosta, ettei hakemusmaksua ole maksettu kohtuullisessa ajassa muistutuksen jälkeen. Lisäksi mikäli Suomen kansalaisuuden tai oleskeluluvan saaminen vaikuttaa hakemukseen tai esitykseen, voidaan ko. raukeamispäätös tehdä automaattisesti.

Hallituksen esityksessä on arvioitu tietosuoja-asetuksen 22 artiklaa sekä sitä voiko automatisoidun päätöksenteon kohde vaatia luonnollisen henkilön osallistumista käsitteeseen. Hallituksen esityksen arvion mukaan 22 artiklan 3 kohdasta voi päätellä, että automatisoidun päätöksenteon kohde ei voi vaatia luonnollisen henkilön osallistumista päätöksentekoon, mikäli asiasta on säännelty kansallisessa lainsäädännössä, kuten esitysluonnoksen 21 §:ssä nyt ehdotetaan tehtävän.

Suomen Punainen Risti katsoo edelleen, että automatisoidun päätöksenteon kohteen on tietosuoja-asetuksen mukaisesti, myös ottaen huomioon asetuksen johdanto-osan 71 kappaleen tulkintaohje, **voitava aina vaatia luonnollisen henkilön osallistumista päätöksentekoon ja se tulee myös vahvistaa kansallisessa lainsäädännössä ja ehdotetussa 21 §:ssä.**



Kristiina Kumpula
pääsihteeri